OCT042021_01D7101 · L-1A · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：19101169 日期：2021年10月4日

对加州服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家在巴西制造橱柜及相关家具的公司的美国办事处，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民类别，继续受益人作为其首席运营官（COO）的临时雇佣。1《移民与国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A类别允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将合格的外国雇员临时调派至美国从事管理或高管工作。

加州服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明申请人寻求以主要高管身份雇佣受益人。此事现上诉至本办公室。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

为确立L-1A非移民签证类别的资格，合格组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，以管理或高管身份连续雇佣受益人一年。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或高管身份继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

寻求延长涉及新办事处的L-1A申请的申请人必须提交一份关于受益人在过去一年及延长期申请下职责的说明；一份描述新运营机构人员配置及所任职位数量和类型的证据的说明；

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办事处 ”申请，该申请获批，有效期自2019年7月2日至2020年7月1日。“ 新办事处 ”是指通过母公司、分公司、关联公司或子公司在美国经营业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定允许“ 新办事处 ”运营机构在申请获批之日起一年内支持高管或管理职位。

其财务状况的证据；其过去一年一直在经营业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、以管理或高管身份雇佣

审理主任认定申请人未能证明其寻求以主要高管身份雇佣受益人。我们同意，理由如下。

“ 高管身份 ” 是指在组织内担任的职务，其中雇员主要指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；确立组织、组成部分或职能的目标和政策；在自由裁量决策中行使广泛的自主权；并且仅接受组织更高级别高管、董事会或股东的普遍监督或指导。该法第101(a)(44)(B)条。

为表明受益人符合L-1A非移民签证类别的高管资格，申请人必须表明受益人将履行该法第101(a)(44)(B)条法定定义中规定的全部四项高级别职责。如果申请人证明所提供职位符合法定定义中规定的全部四项要素，则申请人必须进而证明受益人将主要从事高管职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定受益人的职责是否主要为高管职责时，我们考虑工作职责的描述、公司组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、业务性质以及有助于理解受益人实际职责和在业务中角色的任何其他因素。

如果人员配置水平被用作确定个人是否以高管身份行事的因素，我们必须考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。见该法第101(a)(44)(C)条。

因此，我们将讨论有关受益人工作职责的证据，以及有关申请人业务性质及其人员配置水平的证据。

在申请的初始提交中，申请人称其母公司的 “ 巴西工厂雇佣387名全职员工并签约2000名间接工人 ”，且该公司 “ 于2015年通过直接向美国分销商销售产品进入美国市场。迄今为止，公司已在美国开设九（9）个展厅2，并继续其扩张计划。 ” 该公司通过 “ 独家经销商以及其独立门店 ” 在北美及其他地区销售其产品。母公司 “ 成立了[申请]美国关联公司……以代表其品牌并监督美国各地展厅的发展和扩张。 ” 该公司在全球销售[已隐去]品牌，并开发了 “ 一个新品牌 ” Closets & Co.， “ 面向美国和加拿大的电子商务和大型批发商。 ”

2 随附的地点清单包括八个美国城市和[已隐去]加拿大。

审理主任认定申请人未能表明受益人主要指导组织的管理。

申请人主张：

[受益人]将继续负责指导[申请美国雇主]的所有主要职能，发展公司品牌并最大化其在美国的销售。COO将继续自主指导并拥有对[申请人]战略和运营活动、财务决策、营销决策、人事决策以及在美国建立内部政策的完全、唯一自由裁量权。[受益人]将继续指导[申请人]雇员、外部支持人员、独立承包商以及外部服务提供商（如公司的律师和会计师）的活动。他拥有雇佣、纪律处分和解雇员工的完全权力

一份三页的职位描述包括受益人将用于高管身份法定定义各要素的大致时间百分比：

- 指导组织或主要组成部分或职能的管理（40%）；
- 确立组织、组成部分或职能的目标和政策（35%）；
- 在自由裁量决策中行使广泛的自主权（20%）；以及
- 仅接受更高级别高管、董事会或股东的普遍指导或监督（5%）。

我们将重点关注高管身份的“ 指导管理 ”要素，因为审理主任也强调了同一要素。申请人的初始说明表明，受益人“ 担任[申请人]的最高高管和[其]高级管理团队负责人 ”，且受益人将通过发展公司展厅网络、分销渠道和“ 电子商务渠道 ”以及“ 监督公司管理团队 ”来指导申请公司的管理。

申请人还主张受益人“ 担任[申请人]的最高高管和[其]高级管理团队负责人 ”，这一主张必然意味着没有比受益人更高级别的高管，且在其指导下有下属“ 高级管理团队 ”。一份组织结构图显示了“ [受益人]指导的全职员工和第三方承包商 ”：

首席执行官（常驻巴西母公司）
I COO [受益人]

人力资源与会计（外包） 销售与区域经理（SRM） 项目设计师（PD）
I & 组装专家
PD（房地产）

申请人未指明三名下属雇员中哪些构成“高级管理团队”。

申请人提供了三名下属员工的职位描述。这些职位描述包含若干要素，似乎源自通用任务清单，而非该职位特有的实际职责。例如，描述表明SRM将“指导并协调涉及制造产品、服务、商品、房地产或其他销售标的的销售活动”。该措辞逐字出现在美国劳工部赞助的就业数据库O*NET上销售经理的通用列表中。3 该语言暗示公司将涉及“服务、商品、[和]房地产”的销售，而这些似乎均不直接适用于一家家具公司。该描述还多次提及一个未指明的“门店”，例如：“每日执行开门和关门职责，如锁门/开门及开启/关闭计算机系统”，以及“始终为门店需求提供充足的人员配备”。该职位描述还提及“装配工”和“操作员”，而这些人未出现在组织架构图上。

PD（房地产）的职责包括O*NET建筑师列表中的通用任务，如“规划或设计住宅、办公楼、剧院、工厂或其他结构物业等结构”4以及“指导从事绘图准备的技术人员的工作”，尽管组织架构图显示没有下属技术人员可供如此指导。PD兼装配专家的职位描述包括相同的建筑任务，以及建筑和木工任务，如切割木材、组装零件，以及“为颜色、纹理和质地匹配材料，注意节疤和木材的其他特征”，这些见于O*NET橱柜制造商列表中。5

由于这些职责是通用的，且在若干情形下明显不适用，这些职位描述不能有说服力地确立下属员工的实际职责。

进一步引发疑问的是，申请人致被认定为PD兼装配专家的个人的录用信中将其职位确定为“销售助理”。记录中的打印件显示，所有三名被认定的下属均向客户发送过与销售相关的电子邮件。

组织架构图提及一家提供“人力资源和会计”服务的合同服务公司，但申请人未进一步记录该公司所提供服务的性质或范围，或受益人对这些服务的权限范围。合同显示，申请人与一家人力资源公司有安排，该公司推荐潜在员工，并与一家“为潜在业务和客户提供咨询服务”的提供商有安排。记录中的协议并未说明受益人对这些承包商拥有高管权限。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求提供关于申请实体管理的进一步证据和信息。申请人的回复包括电子邮件

3 见O*NET上的“销售经理”，https://www.onetonline.org/link/summary/11-2022.00（最后访问日期2021年9月28日）。
4 见O*NET上的“建筑师（景观和船舶建筑师除外）”，https://www.onetonline.org/link/summary/17-1011.00（最后访问日期2021年9月28日）。
5 见O*NET上的“橱柜制造商和木工台匠”，https://www.onetonline.org/link/summary/51-7011.00（最后访问日期2021年9月28日）。

关于申请人业务各个方面的消息。这些消息与受益人的自由裁量权限一致，审理主任对此未提出异议。但它们不能确立受益人的下属构成申请实体的管理层。相反，它们表明这些员工直接执行公司的运营任务。例如，在一则消息中，受益人将两名PD称为“我们的绘图员”。在另一则消息中，受益人表示SRM将“提供产品培训”。当一位潜在分销商询问“销售代表”的姓名时，受益人也指定了SRM。这些消息还表明，展厅由第三方而非申请公司的员工运营，且未显示受益人对这些展厅的运营拥有权限，除了其从巴西母公司获取产品的渠道之外。在这方面，这些展厅似乎类似于加盟商。

记录中的一份分销协议将当事方确定为分销商和申请人的巴西母公司，而非申请的美国实体。该协议将受益人确定为该巴西公司的联络点，但该合同早于受益人进入美国。该文件不能确立申请人整体上，或受益人具体而言，对分销商拥有高管权限。

申请人对补件通知的回复包括一份修订后的组织架构图，显示若干新增职位（其中一些尚未填补）和承包商。一份电子表格表明，到2023年，申请人预计增加12名员工，包括一名安装和售后经理；八名PD；以及两名业务开发人员。但该业务结构在申请人于2020年6月提交延期申请时并不存在。申请人必须在提交时满足所有资格要求。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。虽然新办公室申请可以在一定程度上依赖申请人对新办公室第一年运营的预测，但该年之后所做的变更，以及尚未发生的变更预测，不能表明新办公室延期申请在提交时可获批准。

申请人对补件通知的回复还包括下属员工的新职位描述。这些修订后的描述包含与早期版本相同的一些要素（如声称SRM监督“制造产品、服务、商品、房地产或其他销售标的的销售”），省略了其中一些要素，并增加了其他要素。申请人未解释这些变更。尽管组织架构图表明SRM监督PD（房地产），但SRM修订后的职位描述未包括此类监督。相反，SRM修订后的职位描述表明他“监督区域和地方销售经理及其员工”，尽管申请人未雇用任何此类员工。

电子邮件副本显示，SRM向若干潜在客户提供了销售报价。这些消息未显示其他销售人员的参与，因此似乎表明SRM实际上在履行而非监督销售职能。

在拒绝通知中，审理主任认定，虽然申请人已确立受益人对公司的自由裁量权限，但申请人未表明受益人的职责一直是、并将主要是高管性质的。审理主任还认定，申请人未确立存在从属于受益人的一层管理层。审理主任承认申请人雇用了一名职称为“销售经理”的个人，但

认定该员工“直接从事营销和销售活动，而非管理”这些活动。

在上诉中，申请人援引USCIS政策手册的近期修订，要求在审理延期申请时遵从先前的批准。然而，申请人承认，该手册规定“在……情况发生重大变化或资格要求发生重大变化的情形下，官员不应遵从先前的批准”。该手册的一个脚注规定，“重大变化”条款适用于新办公室申请和其他“法规要求在批准后满足标准的情形”。6 新办公室申请受制于与其他L-1申请（包括延期申请）不同的条件，且新办公室申请的批准并不意味着在延期阶段推定符合资格。

申请人援引Matter of Z-A-, Inc.，Adopted Decision 2016-02（AAO 2016年4月14日），该决定指出审理人员必须“权衡所有相关因素，包括……受益人在更广泛的合格国际组织中的角色的证据”。Id. 申请人主张同样的推理适用，因为其是一个“在世界各地拥有众多层级员工”的跨国组织的一部分。但存在区分因素。

Z-A-涉及受益人对海外“母公司国际部”的管理权限，该部门雇有专门致力于支持集团在美洲业务增长的技术、销售和行政人员。Id. at 6. 申请人在上诉中主张，母公司的数百名员工和承包商“支持美国运营”。这似乎是对外国实体与申请美国雇主之间关系的错误描述。外国母公司已存在多年，最近设立美国实体，实质上是作为销售办公室，以将品牌扩展至北美。如此，申请人的存在是为了母公司的利益，而非相反；巴西的工厂员工并非如Z-A-中那样“专门致力于支持”申请人的美国运营。海外存在大型组织并不能确立受益人对美国运营的权限符合主要高管性质。

申请人主张，审理主任过于强调新办公室员工规模小这一因素。申请人补充道：“可以很容易地论证，[受益人]当时正在发展该组织的一个组成部分，即[外国实体]的美国业务。这一组成部分或职能是其作为巴西出口与公司业务经理职务的延伸。”申请人声称，受益人“继续在指导”巴西实体的“出口部、商务部及国际物流部方面行使广泛裁量权”。在申请被拒之前，申请人并未表明受益人继续对巴西公司的任何部分拥有权力，且记录未能充分支持这一新主张。

申请人主张，法规要求，如果裁决考虑人员配置因素，我们必须“根据该组织、组成部分或职能的总体目的和发展阶段，考虑该组织、组成部分或职能的合理需要”。新办公室条款是考虑这一发展情况的一种方式。这一考虑

6 2 USCIS Policy Manual A.4(B)(1), n.8, https://www.uscis.policymanual.

并不免除申请人证明受益人在提交延期申请时职责主要为行政性的这一基本要求。申请人主张：

国会创设了“ 新办公室 ”标准，以允许新企业在美国成长并立足。……预计被要求开设新企业或办公室的经理或高管在企业的初始阶段将更积极地参与日常运营。

我们注意到，“ 新办公室 ”条款属于法规性质而非法律性质，因此不反映任何国会授权。此外，这些条款仅在一年的新办公室期间内创设较为宽松的标准。新办公室在第一年之后必须能够支持符合条件的经理或高管雇员。

申请人称，受益人正在“ [指]导一个管理团队 ”，包括SRM和两名PD，申请人称他们为“ 具有重要管理职责的[建]筑师 ”。此前的提交材料表明，这些雇员承担着重要的运营职责，因此其职位并非主要为管理性质。关于PD设计图纸后将其送往巴西施工的主张，并不意味着PD“ 管理 ”巴西按照图纸施工的工厂工人。

申请人强调，公司已在受益人的领导下立足并成长，即使是在COVID-19疫情带来的非同寻常的挑战之下。然而，这些成就并不能推翻或替代申请人必须满足的法律和法规要求，以证明受益人受雇担任主要为行政性的职位。

基于上述缺陷和不一致之处，申请人未能证明其将根据延期申请在美国以主要为行政性的身份雇用受益人。

裁定：上诉被驳回。